

Las cláusulas democráticas en los tratados internacionales.

Claudio Díaz

Introducción

En el presente trabajo nos proponemos analizar el desarrollo jurídico internacional que significa la presencia de cláusulas en defensa del régimen democrático en tratados internacionales interamericanos e intramericanos.

Como punto de partida abordaremos las teorías conocidas como de “desconocimiento de gobiernos” propias de la primera mitad del siglo XX . En efecto, fue en Latinoamérica donde a partir de estas posturas se trata de aislar y de presionar a aquellos gobiernos que no hubieran surgido democráticamente. Sin embargo, la región fue a lo largo del siglo terreno de diversas experiencias autoritarias y dictatoriales.

A partir de los años ochenta y noventa con el resurgir de las democracias latinoamericanas se introduce la “cláusula democrática” en la Carta de Organización de los Estados Americanos (OEA). Esto representa, por lo tanto, un avance en relación a aquellas doctrinas del desconocimiento. La cuestión democrática queda reflejada en el organismo institucional interamericano más importante.

Por último, reconocemos como otro paso positivo la inserción de este asunto en declaraciones y acuerdos en el marco del MERCOSUR. Todo esto representa, al menos desde lo formal, un desarrollo positivo en ámbitos jurídicos internacionales.

Abordaremos someramente como caso paradigmático de la inclusión de este tipo de cláusulas la experiencia de Paraguay, situación en la que operó como mecanismo que contribuyó a evitar la ruptura del

orden constitucional demostrando, de este modo, una saludable convergencia entre el contenido de la norma y la eficacia de la misma.

Teorías del desconocimiento

Un gobierno se considera *de jure* cuando emana de un ordenamiento jurídico mediante el cual se establecen los mecanismos en que se realizarán los recambios en el ejercicio del poder en un Estado. Esta es la situación que regularmente acontece por lo que no se generan inconvenientes en el orden internacional dado que, por el principio de continuidad jurídica prosiguen, en cuanto a la comunidad internacional, las responsabilidades contraídas por el gobierno anterior, como así también los derechos adquiridos.

Por el contrario, el surgimiento de un gobierno producto de la violación de las reglas preestablecidas ha generado, y podría generar una serie de inconvenientes, tanto en el plano interno como externo. En un gobierno *de jure* el Estado se expresa mediante el funcionamiento de órganos cuyos mecanismos están reglados en la Constitución política que le dio origen, en cambio en un gobierno de facto actúa concentrando el poder en un conjunto de personas, o incluso una persona, constituyéndose en una autoridad impuesta y mantenida por la fuerza.

La implantación de un gobierno de esta naturaleza aparece, más aun en la doctrina clásica, como un problema de índole interna. Sin embargo, aun en la mencionada doctrina de la primera mitad del siglo XX, se plantean una serie de cuestiones de orden internacional vinculados a la determinación del órgano que lo representa en el concierto de naciones, al intento de establecer cuál es la capacidad del nuevo gobierno para cumplir con sus responsabilidades internacionales y cuál es el efecto y la validez de sus actos. Esta concepción también sostiene que la implantación de un gobierno de facto no autoriza a

repudiar las obligaciones internacionales asumidas por el gobierno anterior debido a que éstas tienen como titular al Estado y no al gobierno, ahora desaparecido y sucedido por este nuevo de facto, dando continuidad jurídica al Estado, respetándose de este modo el principio de identidad.

De lo señalado hasta el momento se desprende que no se tiene en cuenta si el gobierno es o no de acuerdo a derecho, si es o no democrático, sólo realiza un análisis en función de la continuidad del Estado y de las responsabilidades por él asumidas.

Concomitantemente con estas posturas comienzan a elaborarse algunas doctrinas en América Latina propiciando el desconocimiento de gobiernos de facto en un accionar tendiente a la valorización del régimen democrático de gobierno. Estas fueron posiciones solo de principios que intentan sentar una línea política frente a la instauración de un gobierno *de facto*.

Las posturas de los doctrinarios del Derecho Internacional clásico siguen sin mostrar mayor preocupación por este tema que, a la luz de la historia, constituirían uno de los dramas más duros que ha sufrido la región latinoamericana. El destacado Alfred Verdross, por ejemplo, sostiene que "... si un gobierno constitucional es derribado por una revolución o un golpe de Estado y sustituido por otro, llegado al poder por vía anticonstitucional, es este nuevo gobierno y no el legal o de jure el que interesa al Derecho Internacional, desde el momento en que haya logrado imponerse en todo el territorio nacional. Por consiguiente el Derecho Internacional considera órgano supremo de un Estado a la persona o grupo personas que ejerce el señorío efectivo de un Estado." Claramente notamos que para esta posición clásica son irrelevantes los cambios que se produzcan en el sistema de gobierno; no interesa que el nuevo poder haya surgido violando las normas constitucionales de un Estado. Esta línea de pensamiento es también la del publicista británico Lauterpacht que en 1948 desarrolla

la teoría de la efectividad. Según ella, habría obligación de reconocer a los gobiernos que ejerzan un control efectivo sobre un territorio y la población que en él se asienta. Esta no solo fue una posición doctrinaria, sino que se constituyó en una práctica seguida por el Reino Unido inspirada en el destacado internacionalista.

Frente a estas posiciones tan categóricas se elaboraron otras doctrinas que en un principio no pasan, es justo decirlo, de ser exposiciones de los criterios políticos que debieran seguir el gobierno de un Estado para realizar el acto político del reconocimiento de gobierno.

Estas teorías desarrolladas en América Latina a lo largo del siglo XX, conocidas como *doctrinas del desconocimiento*, buscan como efecto principal aislar a los gobiernos de facto realizando un acto político de no reconocimiento del nuevo poder surgido de una violación del orden constitucional.

En primer lugar debemos señalar a la doctrina *Tobar* elaborada por quien fuera un destacado diplomático ecuatoriano, Carlos Tobar. Sostenía que las repúblicas americanas debían intervenir en situaciones en las cuales se instalaran gobiernos de hecho surgidos de revoluciones contra el régimen constitucional. La forma que proponía Tobar consistía en no reconocer a los mencionado gobiernos.

El 15 de marzo de 1907, el diplomático ecuatoriano formula de manera pública la siguientes proposición: "Las repúblicas americanas, por el buen nombre y crédito de todas ellas , deben intervenir, siquiera mediata e indirectamente, en las disensiones internas de las repúblicas del continente; esta intervención pudiera ser al menos negándose al reconocimiento de los gobiernos de hecho surgidos de revoluciones contra el régimen constitucional"

Esta doctrina llega a tener un cierto éxito en una conferencia celebrada en Washington por las repúblicas centroamericanas en 1907, de la que resultó una convención en la que los cinco países de la región mencionada se obligan a no reconocer a ningún gobierno que surgie-

se en alguno de ellos como consecuencia de un golpe de Estado o de una revolución contra un gobierno reconocido, mientras la representación popular, libremente elegida, no hubiese organizado el país en forma constitucional.

Incluso, posteriormente Wilson siendo Presidente de los Estados Unidos adopta posturas similares a las propuestas por Carlos Tobar. El gobierno de Washington aplica esta postura de manera efectiva en 1913 en ocasión de una serie de golpes de facto que se sucedieron en México. Sin embargo, luego de importantes incidentes e, incluso, choques armado entre facciones, tanto los Estados Unidos como un conjunto de Estados latinoamericanos que actuaron como mediadores, debieron dejar de la lado la postura asumida en un primer momento. Los Estados mediadores entendieron que la única forma de ayudar para la instauración de la paz interna en México era “ el reconocimiento de cualquier gobierno de hecho con capacidad material y moral necesaria para garantizar la vida y haciendas nacionales y extranjeras”. Posteriormente se reconoce como gobierno de facto al establecido por el general Venustiano Carranza y luego, cuando éste es elegido como Presidente se lo reconoce como gobierno de jure. Situaciones similares se dan en Centroamérica e, incluso en base a un tratado muy estricto de 1923 que reemplaza al de 1907, los Estados Unidos no reconocen a diferentes gobiernos centroamericanos. Pero la situación en estos países se agravan y se tornan tan confusas que los Estados Unidos invaden a algunos de ellos con lo cual agravaba aun más la precaria vida institucional centroamericana.

La política del no reconocimiento explicitada en la doctrina Tobar inspiró a los tratados de 1907 y de 1923 que responde a propósitos lógicos de preservar el orden institucional en la región pero, sin dudas, en la práctica, de alguna manera, pecó de ilusoria y no llega cumplir con los objetivos perseguidos.

Como consecuencia de un golpe de Estado asestado en Bolivia, el argentino Bernardo de Irigoyen elabora una doctrina de características similares a la presentada por Carlos Tobar.

Más próxima en el tiempo, nos encontramos con la doctrina sostenida por Bentancourt, presidente democrático de Venezuela, que siguiera al gobierno dictatorial del General Pérez Jiménez. Planteaba que no se debían reconocer a los gobiernos anticonstitucionales que derrocaran a gobiernos surgidos democráticamente hasta tanto fueran legitimados por elecciones. Esta teoría fue la que marcó la posición asumida por Venezuela desde 1958 hasta 1968, año en que Caldera la abandona.

Esta doctrina trata, al igual que las otras brevemente esbozadas, de aislar a los gobiernos dictatoriales. Al constituirse esta forma de gobierno, durante la década del sesenta, en predominantes en la región latinoamericana se establece un mecanismo de reconocimientos mutuos, llevando, paradójicamente, al aislamiento a los pocos gobiernos, entre ellos Venezuela, que gozaban de democracia.

Un primer aprendizaje que nos queda de lo acontecido en buena parte del siglo XX es que para que estas doctrinas que tratan de preservar el régimen democrático de gobierno tengan peso es determinante el papel que jueguen las potencias más importantes del momento.

No obstante, notamos que en el siglo XX se produce un avance en cuanto a darle entidad a la cuestión democrática. Poco a poco deja de ser un tema absolutamente ajeno al Derecho Internacional, como lo reflejan aquellas posturas de Verdross y Lauterpacht, para dar lugar a otras sostenidas por diplomáticos y políticos latinoamericanos que no ven en esto un tema de jurisdicción exclusiva de los Estados. Por el contrario, entienden que es posible incidir desde el ordenamiento jurídico internacional a los efectos de defender gobiernos democráticos frente a los embates del autoritarismo. Pero estas posturas no dejan de ser expresiones de anhelos políticos con poca efectividad y, lejos

aún de constituir principios jurídicos, son, al menos, avances en un camino en el cual quedaba, y queda, mucho por construir.

El compromiso democrático

En el ámbito americano, se produce un resurgir de las democracias latinoamericanas durante toda la década de los años ochenta. Acompañando este proceso de democratización de la región la Organización de Estados Americanos (OEA) profundiza su compromiso democrático generando diversos instrumentos a los fines de preservar a la región de los tradicionales golpes de estado que, una y otra vez, habían interrumpido las experiencias constitucionales.

En el marco del sistema interamericano se habían realizado esfuerzos, más allá de la teorías del desconocimiento anteriormente analizadas, con el propósito de defender las democracias. Una demostración fue la resolución sobre “Preservación y Defensa de la Democracia”, emanada de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en México en 1945.

Posteriormente, en 1948, en la Conferencia de Bogotá se aprueba la Carta Constitutiva de la Organización de Estados Americanos, en la cual se reafirma a la democracia como principio de comportamiento de sus miembros. Asimismo, se aprueba la Declaración Americana de Derechos Humanos, testimonio del interés de la región por encuadrar jurídicamente la preocupación por el respeto de la libertades fundamentales del hombre.

En el preámbulo de la Carta, se considera al marco dado por las instituciones como el propicio para asegurar un “... régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”. A su vez, en el Capítulo II, se enumeran los principios de comportamiento de los Estados y, en este marco, se le

adjudica al ejercicio efectivo de la democracia representativa un papel imprescindible para el logro de los fines de la Organización.

Estas consideraciones jurídicas establecidas en tratados y declaraciones entre estados americanos gozaban de buena letra pero de mala salud en la práctica y en la realidad que vivía la región. Constituyen normas justas pero de muy baja intensidad en lo que respecta a su eficacia.

Durante los años 1948 y 1954, ocurrieron seis golpes de estado en la región generando una incompatibilidad con los fines de la Organización comprometiendo, a partir de esta violación sistemática de las normas democráticas, su eficacia como sistema.

A pesar de esto, siguen surgiendo en las Conferencias Interamericanas diversas declaraciones en defensa de la democracia. Sin embargo, estas declaraciones no logran ocultar la inoperatividad ni la ineficacia de la Organización para salvaguardar los regímenes constitucionales.

En 1959 se celebra en Santiago de Chile la 5ta. Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores en la que se resuelven cuestiones de importancia en la temática que nos ocupa. De entre los resultados de la misma, "surge una lista parcial de los atributos específicos de una democracia representativa, ...se crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se le encomienda al Comité Jurídico Internacional la redacción de una Convención sobre Derechos Humanos que consideraría la relación legal entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivos de la democracia representativa...y se encarga también la redacción de un anteproyecto de una Convención sobre Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa. De esta reunión emana la Declaración de Santiago que asevera que, "la existencia de regímenes antidemocráticos constituyen una violación de los principios sobre los cuales se afirmaba la OEA y un peligro para las relaciones de paz y unidad en el hemisferio".

Cuando salimos de la teoría y de la letra de los acuerdos alcanzados, notamos un desajuste con lo que ocurre en la realidad política de la región. Los avances surgidos de esta Conferencia son relativizados y el anteproyecto es eliminado de los planes por lo controvertido que resultaba para la época. Esto es un resultado directo de las consideraciones políticas, básicamente de los Estados Unidos, que como país rector de la región y una de las dos superpotencias del sistema de guerra fría, sostenía que había que manejarse con la cautela suficiente para no perturbar a los gobiernos anticomunistas aunque estos fueran de facto.

Diversos hechos acontecidos en los años posteriores, que exceden analizar en este trabajo, evidencian que los avances en la letra y la teoría no se condicen con la realidad y con progresos concretos en la práctica. Resulta evidente que la primacía de los Estados Unidos imprime sus intereses en la actuación de la organización. La influencia de la disputa bipolar Este-Oeste queda expuesta cuando en 1962 Cuba es expulsada de la OEA por considerarse al comunismo incompatible con los ideales democráticos, y en 1964, en el marco del TIAR se insta a los países a suspender relaciones diplomáticas, económicas y de transporte con la isla.

No pretendemos defender ni atacar a regímenes que podrían negar derechos civiles y políticos de la sociedad. Pretendemos sencillamente evidenciar que el accionar de la OEA toleró regímenes autoritarios pero que en el tablero sistémico de la guerra fría jugaban un rol a favor de los intereses de los Estados Unidos. No importaba el autoritarismo, ni las violaciones constantes a los valores democráticos en la medida que estos gobiernos fueran funcionales a los intereses anticomunistas de Estados Unidos. Por lo que la condena hacia la inconstitucionalidad no fue desprovista de una fuerte carga ideológica en la que predominó la pugna Este- Oeste por sobre la contradicción Democracia- Autoritarismo.

En mayo de 1965 se produce la crisis dominicana. Luego de la Reunión de Cancilleres, se transforma la acción unilateral de los Estados Unidos en una operación colectiva al transformarla en una "fuerza interamericana" que colaborase con la restauración de las condiciones normales. Se instala, luego, un gobierno democrático, acontecimiento acorde con las aspiraciones manifiestas de la Organización, pero nuevamente impulsado por las consideraciones política estadounidenses, alejadas, si el caso lo requiere, de ideales democráticos, cuando de lo que se trataba era de defender zonas de influencias en la puja bipolar.

Desde mediados de la década de los 60 hasta finales de los 70, el silencio de la OEA en cuanto a la defensa de la democracia fue notorio. Había silencio y, por supuesto, falta de accionar frente a una época signada por gobiernos dictatoriales en la región.

La década de los años 80 en la región latinoamericana se caracterizó por la instauración de gobiernos democráticos, y a tenor con el momento político que se vive la Asamblea Especial de Cartagena de Indias se aprueba el Protocolo de Enmienda a la Carta. Mediante este Protocolo se le agrega al Preámbulo: "...la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región"; además suma a los postulados del Capítulo I el de: "promover y consolidar la democracia representativa, dentro del respeto al principio de no intervención".

En esta década, caracterizada en la región por los procesos de transición a la democracia, también se generan un conjunto de hechos demostrativo de un agotamiento de los socialismos reales del este que desembocarán a fines de la misma y primeros años de los 90 en una ruptura sistémica culminando con la etapa de la bipolaridad de la guerra fría.

Este es un dato de suma importancia a la luz de lo analizado anteriormente, se inician procesos democráticos en la región y se elimina

el argumento de la posible pérdida de influencia de Estados Unidos ante avances de posibles enclave de injerencias del polo hegemonizado por la otra superpotencia.

En un contexto caracterizado por estos cambios en la región y en el sistema internacional, la OEA inicia un camino para generar una estructura que responda a los primeros desafíos desatados contra las incipientes democracias de la región.

Es así, como en 1991 se inicia lo que algunos analistas consideran la etapa más fructífera y coherente de actuación de la organización, en cuanto a la defensa, promoción y consolidación de la democracia en América Latina.

En mayo de 1991 se celebra la reunión del 5to. Consejo Presidencial Andino, en este marco los integrantes del Pacto señalan su voluntad de dotar a la OEA de facultades para actuar de manera coherente y ágil con la consolidación de la democracia en el continente, proponiendo la discusión para encarar una reforma de la Carta que contemple mecanismos de suspensión de relaciones diplomáticas hasta el reestablecimiento de la legalidad. Resaltamos en esta propuesta el espíritu de aquellas doctrinas del no reconocimiento que, en definitiva, proponían un aislamiento y una presión para los gobiernos de facto que los obligara a volver a la vida institucional de acuerdo a lo establecido en las constituciones nacionales.

La propuesta encontró aceptación en la XXI Asamblea General de la OEA desarrollada en Santiago de Chile en junio del mismo año. Se aprueba el "Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano". En este documento se reafirmaba: "un compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y los derechos humanos en la región, dentro de los principios de libre determinación y no intervención y la determinación de adoptar un conjunto de procedimientos eficaces, oportunos y expeditivos para asegurar la promoción y la defensa de la democracia

representativa". Se establece, además, un firme compromiso político con la promoción y la protección de los derechos humanos y la democracia representativa, condición indispensable para estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.

Es en esta ocasión que se aprueba la Resolución 1080 que establece que, ante una interrupción de la democracia, se prevé la convocatoria de una reunión inmediata de los Ministros de Relaciones Exteriores del continente para tomar decisiones relativas a acciones colectivas específicas. Es una resolución con medidas inéditas puesto que consagra mecanismos automáticos en resguardo de la democracia. Se instruye al Secretario General a solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente en determinados casos ante hechos que produzcan una interrupción abrupta o causen el irregular desenvolvimiento del proceso político democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democrático electo en cualquier de los Estados miembros, para, en el marco de la Carta, examinar la situación, decidir y convocar una reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores, o en su defecto, un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de 10 días.

La Resolución 1080 ha sido un instrumento clave ante diversas crisis democráticas vividas en el hemisferio habiendo sido invocada ante situaciones de intento de rupturas del orden constitucional en casos como los de Haití (1991), Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1996).

En la misma dirección de la Resolución 1080 encontramos el Protocolo de Washington que ofrece, de igual manera, una herramienta para la defensa de la democracia. Mediante este Protocolo se introduce a la Carta de la OEA mecanismos para sancionar a aquél país que viole las reglas democráticas compartidas y sostenidas, en forma sin precedentes, por el sistema interamericano.

En virtud del Protocolo, que introdujo modificaciones a la Carta de la OEA, la organización tiene el derecho de suspender a cualquier Estado miembro cuyo gobierno democráticamente electo haya sido derrocado por la fuerza. Entró en vigencia en 1997, luego de la ratificación de las dos terceras partes de los Estados signatarios.

Mediante estas reformas introducidas en la Carta de la OEA como consecuencia del Protocolo de Washington, se podría suspender al Estado no democrático aunque debe continuar cumpliendo con todas las obligaciones para con la Organización. Pero sería suspendida su participación en la Asamblea General, en los Grupos de Trabajo y en los demás cuerpos que se hayan creado. Es un mecanismo que no genera una coerción material pero desencadena una condena al país infractor, puesto que el valor simbólico de la separación genera una presión institucional de la Organización y, en consecuencia, de los Estados de la región. Además constituye un gesto hacia otras regiones del mundo generando en el Estado infractor un temor justificado al aislamiento político y económico.

Se tomo la decisión de optar por la presión diplomática multilateral pero no se plasmó, como algunos Estados miembros proponían, las posturas que bregaban por la intervención armada en pos del respeto a las ideas democráticas. Entendemos que, con criterio y prudencia, se dejaron de lado estas propuestas con el fin de salvaguardar la convivencia pacífica entre los Estados de la región.

Los casos en los cuales la Organización actuó bajo los imperativos de la Resolución 1088 y las modificaciones impuestas por el Protocolo de Washington han sido demostrativos de que la acción y la presión internacional frenaron y lograron detener los intentos autoritarios que se desarrollaron en la América Latina. Podemos aseverar, sacando una rápida conclusión, que con estos instrumentos comienza una etapa en la que se acercan positivamente la letra de la norma con la eficacia de la misma.

La Carta Democrática Interamericana

Aprobada en septiembre de 2001 es otro de los instrumentos de la OEA en pos del objetivo de salvaguardar las democracias regionales. En reunión realizada en Québec los líderes de la región quisieron fortalecer el compromiso con la democracia incluyendo en la declaración una importante “cláusula democrática” e instruyen a la Asamblea General la preparación de una “Carta Democrática Interamericana”.

Fue adoptada en la Asamblea General de Lima, Perú, el 11 de Septiembre de 2001. En ella se establece que “ los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”. Se agrega que la democracia constituye el umbral esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas y que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base para el estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros.

Resulta de importancia la enumeración que se realiza en el articulado de la Carta de los elementos que se consideran esenciales de las democracias representativas. Se establece que estos elementos “son, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas, y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independiente de los poderes públicos”.

A su vez, entiende como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto de los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

En la concepción expresada en la Carta por los Estados Miembros se considera como prioritario para la democracia el fortalecimiento de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas.

Se pretende ahondar en un concepto de democracia que vaya más allá de sus aspectos formales para vincularla con los derechos humanos, con el desarrollo integral y con el combate de la pobreza en el continente.

En cuanto a la preservación y fortalecimiento de la democracia, se establecen procedimientos para seguir no solamente cuando la democracia se interrumpe totalmente como consecuencia de un tradicional golpe de estado sino, también, cuando el orden democrático ha sido seriamente alterado y la democracia está en riesgo. Para la evaluación de estas posibles desviaciones resultan de gran importancia los elementos considerados constitutivos de un sistema democrático acordados por los Estados Miembros en el mismo articulado del instrumento.

Incluso cuando un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o la Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.

Cualquier situación que signifique la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional constituye un obstáculo insuperable para que el Estado participe en cualquier instancia de la Organización. Esto está en concordancia con los principios de la OEA.

Cuando la Asamblea General constate que se ha producido la ruptura del orden democrático y que las gestiones diplomáticas han fracasado se suspenderá al Estado Miembro infractor del ejercicio de su derecho de participación en la OEA. No obstante, el Estado suspendido deberá cumplir, como lo hemos señalado en párrafos anteriores, con las obligaciones impuestas por la Carta de la OEA.

MERCOSUR y democracia.

El renacer de las democracias en el cono sur del continente americano reimpulsó los procesos de integración entre las naciones de la región. Una serie de pasos previos desde 1985 en adelante culminan en 1991 con la firma del Tratado de Asunción, instrumento constitutivo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Los Estados Partes en un inicio son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

El objetivo principal del Tratado, según se desprende de su articulado, es la integración de los cuatro Estados Partes, a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. Los Estados Partes buscan ampliar las dimensiones de los respectivos mercados nacionales, a través de la integración, lo cual constituye, en su criterio, una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social. .

A la par de estos objetivos básicamente económicos también se desarrolla un MERCOSUR político signado por la defensa del sistema democrático constituyendo un importante intento de dotar de seguridad política y estabilidad a la región. Encarar un proceso de integración económica contribuye a crear un escenario político común entre una serie de actores que redundan, al menos teóricamente, en beneficio de la estabilidad y previsibilidad en la región. La historia del proceso europeo, paradigma de los procesos de integración, lo ha demostrado a partir de la segunda mitad del siglo XX.

En este sentido, los cuatro Estados Partes, junto a Bolivia y Chile, han constituido el "Mecanismo de Consulta y Concertación Política" en el

que se consensúan posiciones comunes en materias de alcance regional que superan lo estrictamente económico y comercial.

En ocasión de la X Reunión del Consejo del Mercado Común, desarrollada en San Luis en junio de 1996, se suscribió la "Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR", así como el Protocolo de Adhesión de Bolivia y Chile a dicha Declaración, instrumento que traduce la plena vigencia de las instituciones democráticas, condición indispensable para la existencia y desarrollo del espacio regional.

Posteriormente, en la Reunión del Consejo del Mercado Común de junio de 1998, los presidentes de los Estados Partes y de las Repúblicas de Bolivia y Chile suscribieron el "Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático", por medio del cual los seis países reconocen que vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración regional.

Entendemos que estos documentos firmados por los Presidentes de los seis Estados constituyen un aporte importante para la consolidación de los procesos democráticos de la región en consonancia con los de la Organización de Estados Americanos que hemos analizado. Toman mayor significación en esta región caracterizada por las constantes rupturas del orden constitucional a lo largo de su historia constituyen, en definitiva, una red de contención democrática.

Cuando analizamos algunos de los aspectos de la Carta de la Organización de Estados Americanos marcamos que durante un lapso importante de tiempo existió una distorsión de magnitud entre la letra de los acuerdos y la realidad política y jurídica de la región, sin embargo en la década de los noventa comienzan a converger para consolidar, a través de la operatividad de los imperativos de la norma,

las democracias americanas. En el caso del acuerdo regional que acabamos de analizar surge en la década de los noventa cuando los cambios regionales e internacionales se habían producidos pero lo que quedaba por observar era el compromiso y la efectividad frente a alguna complicación que enfrentaran las democracias de la región. Democracias afianzadas desde lo formal e instrumental, algo valorable y de suma importancia, pero jaqueadas por problemas económicos y sociales que llevaron a conflictos que complicaron seriamente la continuidad de los gobiernos y a las propias instituciones.

Diferentes conflictos sociales generaron zozobras e incluso caídas de gobiernos democráticos en diversos países como Bolivia, Argentina y Ecuador, sin embargo en estos casos las salidas se dieron dentro de los marcos constitucionales sin peligrar, a pesar de la violencia que se desató en ellos, la continuidad de las democracias de la región.

Las grandes crisis y las caídas de gobiernos no significaron una ruptura del sistema político democrático. Dato importante teniendo en cuenta la historia de nuestros países. Pero ¿cuánto tuvieron que ver los instrumentos analizados para que se dieran este desarrollo?

No es nuestra intención abordar el análisis de todos estos casos, simplemente nos centraremos en uno de ellos: la crisis institucional de 1996 en Paraguay.

La crisis institucional de 1996 en Paraguay.

A fines de la década de los ochenta comienza en Paraguay un proceso de apertura democrática sin precedentes luego del largo período de gobierno autoritario de Alfredo Stroessner que ejerció el poder desde 1954 hasta 1989.

Siete años después de la instauración de la democracia, entre el 22 y 24 de abril de 1996, se producen una grave crisis institucional que tuvo su origen en la resistencia del Comandante en Jefe del Ejército,

General de División Lino Cesar Oviedo, para acatar su relevo del cargo dispuesto por el Presidente de la Nación, Ingeniero Juan Carlos Wasmosy. Estos hechos generan una profunda conmoción tanto en el plano nacional como en la comunidad internacional, fundamentalmente en la región americana.

Oviedo había ganado un interesante prestigio en los acontecimientos previos a la caída de Stroessner que lo llevaron a estas posiciones de privilegio en las Fuerzas Armadas del Paraguay. Sin embargo, prontamente demostró una ambición política que excedía largamente su competencia como hombre del las Fuerzas Armadas. En efecto, ejerció una fuerte presión para impedir las elecciones internas del Partido Colorado y se había opuesto a propuestas de reformas del Estado interfiriendo, por lo tanto, en funciones de gobierno.

Esto llevó a una malestar que desembocó en la separación del cargo de Comandante del Ejército.

El Presidente del Partido Liberal Radical Auténtico, partido de la oposición paraguaya, Domingo Laíno realizó una interpretación sobre estos hechos que considera relevante para los fines de la presente ponencia. El dirigente considera que los insurrectos de abril de 1996 no intentaron un golpe tradicional; es decir, un desplazamiento de la autoridad constituida con ruptura del orden constitucional. Tratan de inaugurar lo que Laíno considera un nuevo estilo: "golpe bajo la mesa". Se trata de respetar bajo una apariencia la ley vigente, la Constitución, mientras se ejerce una fuerte presión o amenaza conseguir el desplazamiento mediante la renuncia al cargo de la misma autoridad constituida. Oviedo aspiraba a que se generara la sucesión presidencial para que la máxima magistratura quedase en manos del Presidente del Congreso que es el tercero en el orden constitucional. El jefe insurrecto, de esta manera, intentaba manejar el gobierno, como lo define Laíno, bajo la mesa. Resalto este tema porque pareciera que

hasta los golpista tratan, al menos, de aparentar cierto respeto a las formas constitucionales.

En cuanto a la actuación de la OEA, la totalidad de la naciones que la conforman estuvieron de acuerdo en que se debía aplicar la Resolución 1080 y que tuviesen lugar las acciones correspondiente al Consejo Permanente.

Además, la acción de la Organización fue muy rápida. Como ejemplo de esta prontitud fue la presencia del Secretario General, Cesar Gaviña, en Paraguay en los días mismos en que se desarrollaba la crisis que comprometía a la incipiente democracia paraguaya. Esto constituyó un aporte importante para la solución del conflicto juntamente con otros factores endógenos.

A esta presencia del Secretario General en Asunción durante los momentos de la crisis se debe agregar la convocatoria inmediata al Consejo Permanente que adopta las medidas rápidamente con el apoyo de todos los Estados Miembros. En efecto, la convocatoria al Consejo Permanente se produce para que se analice y se actúe en consecuencia ante hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático, o bien del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo, en cualquiera de los Estados miembros de la Organización. Esto se realiza en el marco que brinda la Resolución 1080. El otro instrumento al cual la OEA podría recurrir es al Protocolo de Washington.

Podemos concluir que la rápida acción de la Organización resultó un aporte fundamental por parte de la comunidad de Estados americanos para la superación de la crisis. Pareciera que esta vez, la letra de los instrumentos internacionales cobró vida para salvaguardar los intereses democrático de la región.

El otro elemento de la comunidad internacional valorado como un aporte exógeno para la resolución favorable de la crisis fue la actuación del MERCOSUR.

La presencia del espacio regional se manifestó de diversas formas. Una de ellas fue la presencia en Paraguay durante los hechos de los Cancilleres Argentina, Brasil y Uruguay. De diversas maneras los socios del MERCOSUR advirtieron que una posible victoria de los golpistas generaría la exclusión del Paraguay de los acuerdo fundamentales de integración. Se produce un hecho trascendente: un bloque regional de tipo económico-comercial irrumpe en la escena política interna de un Estado miembro para asegurar la continuidad democrática. Es un cambio significativo, y tal vez, sin precedentes en la región.

Jurídicamente, la amenaza de expulsar a un socio del MERCOSUR por no contar con una democracia era discutible ya que cuando se producen estos acontecimientos no estaba aun firmada la "cláusula democrática". Pero los presidentes habían realizado distintas declaraciones tratando de acoplar el proceso de integración con la democracia. Estas declaraciones se producen en diferentes reuniones desarrolladas en Las Leñas, Colonia y Buenos Aires. Constituye un antecedente importante el acuerdo firmado en Madrid, en diciembre de 1995, entre el MERCOSUR y la Unión Europea, donde los integrantes de ambos bloques declararon en el artículo 1, titulado "Fundamento de cooperación", que " el respeto de los principios democráticos y de los derechos fundamentales del hombre, tal como son enunciados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, inspira las políticas interiores e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial del presente acuerdo". Este acuerdo como las declaraciones mencionadas indican una voluntad de consagrar el principio democrático.

Posteriormente a esta crisis paraguaya, se firma en la provincia argentina de San Luis el "compromiso democrático" que hemos analizado anteriormente.

En definitiva, el MERCOSUR cumplió un rol de reaseguro democrático ante la crisis, con lo cual se profundiza un papel político del bloque regional complementado el económico y comercial.

A modo de conclusión

En el desarrollo del trabajo hemos tratado de reflejar el avance que significa para el ordenamiento jurídico internacional y fundamentalmente para el americano la incorporación del tema democrático como algo de su competencia.

Desde aquellas teorías del desconocimiento, que con poca fortuna intentaron reivindicar la defensa de los regímenes democráticos, hasta las modificaciones de instrumentos internacionales para que se contemplen cláusulas democráticas se fue construyendo la noción de que estos temas no le resultan ajenos a la comunidad internacional. En consecuencia, sus instrumentos jurídicos acompañan estas ideas.

Los cambios sistémicos internacionales contribuyeron a afianzar esta concepción pero lo cierto es que las naciones americanas, fundamentalmente las latinoamericanas, aprovecharon estas circunstancias para estabilizar sus democracias. Hecho inédito en esta conflictuada región.

Con cambios se afianza la formalidad de las democracias pero se generan nuevos desafíos en pos de imponer la justicia, la libertad y la equidad en zonas caracterizadas por pobreza extrema, una profunda desigualdad social y baja calidad de sus instituciones. Pero, de todas formas, consideramos que garantizar las continuidades democráticas en la región constituye un piso indispensable para alcanzar el cumplimiento de los nuevos objetivos. En este sentido es que damos una visión positiva a los cambios logrados en la letra y en la eficacia de la norma. Pero esto es insuficiente si no se asume de manera colectiva los nuevos desafíos americanos.